

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya dapat disebut NKRI) merupakan suatu organisasi kekuasaan yang dibentuk atas dasar pelimpahan wewenang dari rakyat sebagai bentuk karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Seiring dengan hal tersebut, negara yang notabeneanya memiliki unsur wilayah, memiliki kekuasaan untuk menguasai, mengatur, mengelola, dan mengurus serta mengurus persoalan berkenaan dengan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa.

Pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa oleh negara dilakukan salah satunya dengan membuat kebijakan dan aturan-aturan pertanahan yang berhubungan dengan tanah sebagai lapisan bumi yang dikuasai negara dan tidak dapat terpisahkan dari sejak manusia lahir hingga meninggalkan dunia ini. Pengaturan yang dilakukan oleh negara terhadap bidang pertanahan diakomodir dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945 yang secara spesifik diatur dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Terkait dengan pengelolaan pertanahan dan berbagai peraturan yang mengikutinya, terdapat hal menarik terkait dengan tata pengelolaan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut dengan DIY). Status DIY sebagai daerah istimewa berimplikasi pada adanya keistimewaan pula dalam tata kelola pertanahan. Hal tersebut seiring dengan disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 yang melegitimasi status keistimewaan DIY yang memberikan landasan

konstitusional terhadap pengelolaan pertanahan secara khusus. Hal tersebut menimbulkan adanya konsekuensi yuridis yang perlu ditinjau ulang terkait dengan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan antara status dan kedudukan DIY sebagai daerah istimewa dengan status dan kedudukan DIY yang merupakan bagian dalam struktur NKRI. Hal ini berarti bahwa pengaturan pertanahan pada daerah istimewa memiliki persoalan terkait dengan hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah istimewa.

Pasal 18 A UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah harus diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 18 A Ayat (1) disebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, Pasal 18 B Ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwasanya negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini, substansi dari pasal tersebut juga berlaku terhadap DIY yang merupakan daerah istimewa.

Pasal 18 B menegaskan keberadaan bahwa negara mengakui daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan sebelum amandemen Pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa di dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelbesturende landschappen* (daerah swapraja) dan *volksgemeenschappen* (desa praja), seperti desa di Jawa dan Bali, negari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang serta daerah-daerah lain yang masih mempunyai susunan asli yang

dianggap memiliki keistimewaan. Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman sampai saat ini diakui sebagai *zelbesturende landschappen* (daerah swapraja) yang diakui keistimewaannya dengan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan kewenangan kepada DIY sebagai daerah otonom untuk mengurus tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur; kelembagaan pemerintah; kebudayaan; pertanahan, dan tata ruang. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 7 UU No. 13 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan diselenggarakan sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat. Khusus kewenangan pertanahan diatur dalam Pasal 32 dan 33 UU No. 13 Tahun 2012 yang pada intinya menyebutkan bahwa Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman untuk menyelenggarakan kewenangan pertanahan dinyatakan sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak milik atas tanah.

Perihal aspek keistimewaan DIY, khususnya tentang masalah pertanahan, akan berkaitan erat dengan dengan perjalanan sejarah Kerajaan Mataram sebagai cikal bakal wilayah DIY saat ini. Sejarah mencatat bahwa sejak semula DIY terbentuk dari wilayah kerajaan, yaitu wilayah Kasultanan Yogyakarta dan wilayah Kadipaten Paku Alaman. Kedua kerajaan tersebut sudah merupakan nagari (negara) merdeka dan berdaulat, sehingga telah memiliki tatanan tersendiri dalam melakukan pengelolaan terkait dengan masalah pertanahan. Hal tersebut menjadi

poin penting nilai keistimewaan DIY²⁹.

Sebagai bentuk pemerintahan kerajaan, pada mulanya sistem pertanahan di wilayah DIY menggunakan sistem *apanage*. Sistem *apanage* yaitu sistem pertanahan yang diatur oleh raja sebagai pemilik mutlak atas tanah dan dibantu oleh para birokratnya. Dalam hal ini, Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman memiliki hak mutlak atas tanah-tanah yang ada di DIY yang lazim disebut dengan *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond*.

Sultanaat Grond dan *Pakualaman Grond* terdiri dari 2 jenis, di antaranya yaitu tanah keprabon dan non keprabon (*dede keprabon*). Tanah keprabon merupakan tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman yang tidak dapat diwariskan kepada siapa pun, seperti alun-alun, kepatihan, masjid agung, dan sebagainya. Adapun tanah non keprabon (*dede keprabon*) merupakan tanah-tanah yang haknya bisa dibebankan kepada rakyat, seperti untuk fasilitas umum (sekolah, rumah sakit, dll), tempat tinggal, tempat usaha, dan sebagainya³⁰.

Tanah-tanah milik Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman di masa lampau dapat disewakan kepada perusahaan-perusahaan asing milik Eropa serta Tionghoa. Namun demikian, Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman tetap memegang hak eigendom (hak milik atas tanah) terhadap hak opstal (hak milik bangunan di atas tanah orang lain) yang diberikan kepada mereka. Selain itu hak mengenai kepemilikan dan pengaturan tanah adat di DIY dituangkan dalam *Domein*

²⁹ Tri Widodo Wahyu Utomo, 2002, *Hukum Pertanahan: Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Navila, Yogyakarta, hlm. 38

³⁰ Merlinda Norma Puspita, 2013, "*Pemetaan Persebaran dan Penggunaan Tanah Sultan Grond di Kotamadya Yogyakarta*", Skripsi S1 Program Studi Teknik Geodesi Fakultas Teknik, UGM, Yogyakarta.

Verklaring Rijksblaad Kasultanan 1918 No.16. jo 1925 No.23 yang menyatakan bahwa semua hak milik dan pengaturannya tanah-tanah di DIY menjadi wewenang mutlak Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman³¹.

Masuknya pengaruh kolonial di Jawa, turut mempengaruhi bahkan merubah tatanan agrarian di DIY, khususnya berkaitan dengan pola kepemilikan dan penguasaan atas tanah. Model penguasaan tanah dengan sistem *apanage* digantikan dengan istilah tanah *andarbe* (hak milik komunal) dan *anganggo* (hak turun temurun). Pada tahun 1926 tanah-tanah di DIY mulai beralih ke model swapraja (pengelolaan tanah dengan sistem pemerintahan sendiri) dengan di izinkannya sebagian dari tanah Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman untuk dimiliki. Tanah-tanah di DIY mengalami reorganisasi yaitu seperti yang dimiliki oleh para kawula swapraja dengan status hak milik. Tanah-tanah tersebut juga terdaftar dalam *Rijksblaad* Yogyakarta No.13 tahun 1926³².

Pada perkembangan selanjutnya, Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman dapat memberikan hak atas tanah kepada masyarakat sebagai tempat tinggal dengan tetap berstatus sebagai tanah Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman. Hak tersebut disebut dengan hak *magersari*. Hak *magersari* biasanya diberikan kepada *sentana dalem* (punggawa), *abdi dalem* dan juga orang-orang yang dianggap berjasa kepada Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman seperti guru, prajurit, dan lainnya sebagai tanda jasa atas pengabdianya³³.

Pada tahun 2000-an sudah banyak masyarakat umum yang dapat

³¹ *Rijksblaad Van Sultanaat Djogjakarta*, No. 16 tahun 1918.

³² Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 56.

³³ Nur Aini Setyawati, dkk, 2015, *Konflik Pemilikan dan Penguasaan Tanah di DIY setelah Reorganisasi Agraria 1960*, CV Smartmedia Utama, Yogyakarta, hlm. 17.

memanfaatkan dan menggunakan tanah magersari. Surat izin atau kekancingan mulai dikeluarkan oleh Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman, sehingga masyarakat diperbolehkan untuk menggunakan tanah magersari yang mereka gunakan untuk tempat usaha ataupun menjadi tempat tinggal³⁴. Akan tetapi, pemanfaatan tanah-tanah magersari Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman oleh masyarakat mengandung masalah, misalnya rentan terjadi sengketa atau konflik antar masyarakat.

Salah satu contoh konflik atau masalah mengenai tanah magersari di DIY yaitu terjadi pada tahun 2013. Masalah tersebut dikarenakan adanya pengusuran tanah berstatus magersari yang digunakan oleh PKL di wilayah Gondomanan yang dituntut oleh seorang bernama Eka Aryawan yang memegang surat kekancingan. Hal tersebut terjadi karena para Pedagang Kaki Lima (PKL) tidak mau meninggalkan tanah yang mereka gunakan sebagai tempat berjualan semenjak tahun 1960.

Benturan pengaturan hak penguasaan tanah juga terjadi antara hukum bekas pemerintahan swapraja dengan Undang-undang Pokok Agraria. Hal tersebut nampak di DIY yang menimbulkan konflik antara perorangan dengan instansi pemerintah terkait dengan keberadaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Paku Alaman³⁵.

Sebagaimana diketahui bahwasanya pada Diktum keempat Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pada Huruf (A) Hak-hak dan wewenang-

³⁴ Achmad Fachrudin, 2012, "*Hak Atas Tanah dari Surat Kekancingan Keraton Yogyakarta Menurut UUPA dan Hukum Islam*", Skripsi S1 Program Studi Ilmu Hukum Islam, UIN, Yogyakarta, hlm. 5-6.

³⁵ Julius Sembiring, 2009, *Tanah Negara*, STPN Pres, Yogyakarta, hlm. 61.

wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini dihapus dan beralih kepada negara. Pada Huruf (B) Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam Huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Namun hingga saat ini, dengan belum adanya peraturan pemerintah yang khusus mengatur tentang tanah swapraja dan bekas swapraja memunculkan ketidakpastian hukum untuk tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja di Indonesia terutama di DIY. Hal tersebut juga didukung oleh persepsi masyarakat dan birokrat di DIY bahwasanya tanah-tanah yang belum dilekati hak individu/tanah negara adalah merupakan milik Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman³⁶.

Mengacu pada *Rijksblaad* Kasultanan dan *Rijksblaad* Paku Alaman yang menyatakan bahwa raja (Sultan HB X dan Paku Alaman IX) dapat memiliki tanah-tanah tidak bersertifikat di seluruh wilayah DIY, berpotensi memunculkan gejala di masyarakat yang masih kebanyakan belum memiliki sertifikat hak milik (SHM). Terlebih ketika baru-baru ini dari pihak Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman melakukan inventarisasi tanah *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond* dengan mengacu pada peta tua tahun 1838 yang dapat dipastikan semua tanah yang ada di DIY merupakan tanah milik Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman.

Pasal 7 UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan diselenggarakan sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal dan

³⁶ Maria SW Soemardjono, 2007, "Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan: Status Hukum tanah Keraton Dalam Lingkungan Hukum Tanah Nasional", Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus, Yogyakarta, hlm. 57.

keberpihakan pada rakyat. Hal tersebut juga berlaku pada urusan pertanahan sebagai salah satu dari lima turunan pokok kebijakan dalam bentuk PERDAIS (Peraturan Daerah Istimewa). Pemanfaatan *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond* menurut Perdais Pasal 3 ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Namun hal ini bertolak belakang dengan realita di lapangan. Banyak permasalahan secara sosiologis, salah satunya adanya ketakutan warga bila ternyata tanah mereka adalah tanah milik Kasultanan dan Kadipate Paku Alaman, oleh karenanya berpotensi dilakukan penggusuran.

Berdasarkan kajian awal hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal Rancangan Undang-undang Keistimewaan hanya sebatas pada isu pemilihan atau penetapan Kepala Daerah, bukan pada isu yang lebih mendasar dan berdampak pada keadilan ekonomi dan sosial. Secara politik, UU Keistimewaan akan menjadi penjamin bagi ketersediaan tanah bagi proyek-proyek *land grabbing* di pesisir Kulon Progo, antara lain: 1) pertambangan pasir besi (investor dari Australia), 2) pembangunan bandara internasional (investor dari India), 3) pelabuhan, 4) Radar dan lapangan tembak TNI AL, dan 5) Jalan Jawa Lintas Selatan (JJLS) yang meliputi 3 kabupaten di DIY (proyek ADB tahun 2002 hingga 2050), serta menjamurnya pembangunan gedung-gedung bertingkat, apartemen, hotel, pusat-pusat perbelanjaan yang difokuskan di wilayah bisnis yang sering mengabaikan dampak negatif yang muncul seperti penggusuran dan dampak lingkungan.

Lebih lanjut secara hukum, UU Keistimewaan ini pada beberapa bagian bersifat kontroversial dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Kewenangan keistimewaan DIY ini bukan hanya berpotensi menciptakan kekuasaan yang absolut (otoritarian) di dalam sistem kenegaraan yang menjunjung tinggi nilai demokrasi, melainkan juga kaitannya dengan kepentingan ekonomi, khususnya soal pertanahan yang ada di DIY. Bertolak dari sejarah “*Domain Verklaring*” ketika pemerintah kolonial Belanda mengundangkan *Agrarische Wet* di tahun 1870, Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman pada tahun 1918 mengeluarkan hal yang sama, yang menyatakan bahwa semua tanah yang ada di Kasultanan Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman yang belum mempunyai Sertifikat Hak Milik Eigendom Belanda adalah milik Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman. Padahal sebagian besar tanah tersebut sudah digarap oleh masyarakat, terutama kaum tani yang tidak memiliki Sertifikat Hak Milik Eigendom Belanda.

Melalui Undang-undang Keistimewaan (UUK) No. 13 Tahun 2012, sepertinya ada upaya-upaya Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman untuk mendapatkan kembali tanah-tanah yang berstatus *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond* tersebut. Pada berbagai media massa disebutkan bahwa tanah-tanah yang dipakai untuk gedung negara, untuk Benteng Vriedenburg, untuk Universitas Gadjah Mada merupakan tanah Kasultanan. Stadion Kridosono yang

tidak jelas siapa pemegang sertifikatnya saat ini sudah diincar untuk dijadikan pusat bisnis, karena dianggap tidak punya sertifikat³⁷. Di Kabupaten Gunungkidul tanggal 27 Mei 2015, terdapat 8 masyarakat Pantai Kodok yang dipolisikan oleh investor berkaitan dengan *Sultanaat Grond*³⁸. Selain itu terdapat kasus dengan tanah yang bersertifikat kemudian sertifikat yang sudah Hak Milik (HM) ditarik dan di ubah menjadi Hak Pakai (HP)³⁹. Kasus semacam ini menunjukkan adanya kepentingan ekonomi di atas kepentingan masyarakat, tidak sesuai amanat Perdais dalam pemanfaatan tanah *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond*. Hal tersebut mengindikasikan adanya potensi untuk menghidupkan kembali swapraja dengan berlandaskan UUK dan Perdais. Penguasaan tanah *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond* yang seharusnya untuk kesejahteraan masyarakat justru lebih berpihak untuk kepentingan ekonomi semata.

Sebagaimana telah diketahui bahwa setelah Undang-Undang Keistimewaan DIY disahkan yang diantaranya mengatur tentang pertanahan di DIY, dimana setiap tanah Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman akan dicatat dan diinventarisasi. Akibatnya Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman memiliki hak untuk memberi kewenangan kepada masyarakat atas tanah yang dikuasai tersebut. Hal tersebut terlihat jelas dalam isi dua kali Surat Gubernur DIY kepada Kakanwil BPN DIY tertanggal 12 November 2012 dan 15 Februari 2013 yang berkaitan dengan

³⁷ Imam Yuhotomo, “*Menuju Keistimewaan Demokratis dan Kepentingan atas Tanah*”, Makalah ini disampaikan pada ceramah dalam rangka memperingati Hari Tani Nasional di Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 24 September 2013.

³⁸ Koran Kedaulatan Rakyat, 1 Juni 2015, hal. 6, Tribun Jogja, 31 Mei 2015, hal.1 dan 7.

³⁹ Casrudi, Rudi. “*Kondisi Agraria dan Organisasi Rakyat Kabupaten Gunung Kidul DIY*”. Penelitian Program Pembaruan Agraria di Kabupaten Gunung Kidul. Ini dilakukan dalam rangka memenuhi kewajiban Field Officer (FO) kepada Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam rangka kegiatan Program Pembaruan Agraria untuk Rakyat Miskin di Jawa Bagian Selatan. Rukun Tani, hlm. 39

Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Konsep yang ingin diatur dalam aspek pertanahan tersebut adalah bahwa tanah tersebut pada intinya tetap diperbolehkan digunakan masyarakat dan ingin menegaskan bahwa seluruh tanah yang ada di DIY sebagai obyek hak Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman.

Meskipun dasar pelaksanaannya bukan ingin menarik seluruh tanah yang sudah digunakan masyarakat tapi dalam beberapa kasus ditemukan tidak demikian. Sebagai contoh lahan pertanian produktif yang ada di Pesisir Kabupaten Kulon Progo diklaim sebagai tanah Kadipaten Paku Alaman (*Paku Alamanaat Grond*). Selain itu, melalui legitimasi UUK, Sultan Hamengku Bawono X sebagai gubernur DIY tengah melakukan inventarisir tanah-tanah kas desa, tanah bengkok dan serupanya yang ada di seluruh wilayah DIY yang merupakan milik negara untuk dijadikan sebagai obyek hukum milik Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman.

UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bab X Pertanahan pasal 32 ayat (4) yang menyatakan tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang ada di wilayah DIY. Hal ini berarti bahwa tanah-tanah yang dahulu pernah dikuasai Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman masih berlaku sampai hari ini, sementara masyarakat hanya memiliki hak untuk memanfaatkan atas tanah saja.

Penguasaan tanah oleh Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman tidak hanya untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan tanah-tanah tersebut. Akan tetapi juga sebagai subyek hukum, Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman dapat memiliki tanah tersebut yang dipertegas di dalam Pasal 33 ayat (1) UU No.

13 Tahun 2012 bahwa hak milik atas tanah Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman didaftarkan pada lembaga pertanahan. Pengaturan lebih lanjut berkaitan dengan kewenangan gubernur dan wakil gubernur tertuang di dalam Bab XIV Pasal 43 ayat (1) UU No.13 Tahun 2012 yang menyatakan salah satu tugas gubernur dan wakil gubernur adalah menginventarisasi dan mengidentifikasi tanah Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman.

Daerah Istimewa Yogyakarta, dari seluruh luas wilayahnya tidak kurang dari 4.000 hektar di antaranya adalah tanah Kasultanan maupun tanah Kadipaten Paku Alaman, yang berupa tanah-tanah raja dan keluarga Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman, situs, tanah yang digarap masyarakat atau magersari dan tanah kosong serta garapan kosong⁴⁰. Tanah-tanah tersebut tersebar di wilayah yang ada di DIY.

Saat ini proses inventarisasi *Sultanaat Grond* dan *Paku Alamanaat Grond* tanpa disadari berdampak pada pelaksanaan sertifikasi tanah bagi masyarakat yang diidentifikasi menempati bagian dari *Sultanaat Grond* maupun *Paku Alamanaat Grond*. Masyarakat yang merasakan dampak tersebut diantaranya adalah terutama masyarakat yang berada di Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kota Yogyakarta.

Mengingat hak atas agraria adalah hak atas ruang hidup dan sumber penghidupan, maka hak atas tanah tidak lain adalah merupakan hak asasi manusia. Perubahan-perubahan struktur penguasaan tanah di DIY pasca pengesahan UUK

⁴⁰<http://tantra-agistya.blogspot.com/2015/05/mendeskripsikan-secara-resume-tentang.html>, Mendeskripsikan secara Resume tentang Hukum Tanah, Selasa, 1 Mei 2015 pukul 20:20 Wib

DIY mengubah sistem pertanahan secara radikal karena polanya mengarah pada hilangnya tanah negara dan tanah milik masyarakat (individu dan komunal/desa). Selain hal tersebut, Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB) berpotensi menjadi satu-satunya subyek hak milik atas tanah di DIY, terutama yang dikategorikan sebagai *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG). UUK DIY berdampak pada keadilan dan ketidakpastian hukum ketika ditafsirkan dan diimplementasikan untuk melayani kepentingan tertentu yang merugikan masyarakat dan negara.

Berdasarkan hal tersebut diatas menimbulkan ketertarikan Peneliti untuk melakukan penelitian dalam bentuk Disertasi dengan judul” **REKONSTRUKSI KEPEMILIKAN TANAH SULTANAAT GROND (SG) DAN PAKU ALAMANAAT GROND (PAG) DALAM KERANGKA KEISTIMEWAAN DIY YANG BERKEADILAN DAN BERKEMANFAATAN**”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan pada sub bab diatas, maka masalah yang dirumuskan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dapat dipilah atas perihal internal Daerah Istimewa Yogyakarta serta perihal eksternal Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hubungannya dengan NKRI, yaitu sebagai berikut:

4. Mengapa kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta belum berkeadilan?

5. Bagaimanakah kelemahan kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam Kerangka UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?
6. Bagaimanakah seharusnya tata kelola kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) yang berkeadilan dan berkemanfaatan bagi masyarakat DIY?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana di uraikan diatas, mengenai rekonstruksi kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka hukum nasional dan Undang-Undang keistimewaan DIY, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konsep kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk menganalisis kelemahan kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam Kerangka UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Untuk menganalisis kondisi yang seharusnya mengenai tata kelola tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) yang berkeadilan dan berkemanfaatan bagi masyarakat DIY.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis, diantaranya sebagai berikut:

1) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan secara yuridis dalam merumuskan kebijakan terkait keistimewaan DIY khususnya di bidang pertanahan.

2) Bagi Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam membangun kembali persepsi dan filosofi yuridis atas keistimewaan DIY oleh Kasultanan dan Kadipaten.

3) Bagi Masyarakat DIY

Penelitian ini diharapkan dapat menguatkan kembali peran serta masyarakat DIY sebagai salah satu komponen utama Kasultanan dan Kadipaten dalam kerangka keistimewaan DIY.

4) Bagi praktisi dan akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam kajian-kajian dan telaah kebijakan praktis lebih lanjut mengenai keistimewaan DIY, khususnya dalam bidang pertanahan.

1.5 Kerangka Teori Disertasi

1.5.1 Teori Keadilan

Menurut Aristoteles, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang

sesuatu yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*). Dalam bukunya yang berjudul *Nichomachean Ethics*, Aristoteles menggolongkan keadilan menjadi dua macam, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikannya pada masing-masing anggota masyarakat. Keadilan distributif yang ditekankan Aristoteles adalah keseimbangan antara apa yang diperoleh seseorang (*he gets*) dengan apa yang patut didapatkannya (*he deserves*). Sedangkan, keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi keadilan yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Keadilan disini berarti keseimbangan antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*).⁴¹

Terkait konteks keadilan hukum, Aristoteles menjelaskan bahwa yang adil itu ialah apa yang sesuai undang-undang. Sebaliknya, apa yang tidak sesuai dengan undang-undang itu tidak adil. Pemikiran keadilan hukum seperti itu dikembangkan oleh Immanuel Kant dan Jurgen Habermas, pemikir kontemporer Jerman.⁴²

Kant merumuskan keadilan sebagai *honeste vivere, neminem laedere, suum quique tribuere/tribuendi* (hidup yang jujur, jangan merugikan orang lain, berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya).⁴³ Bagi Aristoteles, Kant dan Habermas, keadilan tidak dapat ditemukan diluar tatanan hukum.⁴⁴

⁴¹ Munir Fuady, 2012, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 109, dalam bukunya Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 21

⁴² Periksa Jurgen Habermas, 1996, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press, dalam bukunya Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 22

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

Menurut Thomas Aquinas, keadilan dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

- 1) Keadilan Umum, yaitu keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum.
- 2) Keadilan Khusus, yaitu keadilan yang didasarkan pada asas kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus dibedakan menjadi tiga, yaitu:
 - a) Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum. Sebagai contoh, negara hanya akan mengangkat seseorang menjadi hakim apabila orang itu memiliki kecakapan untuk menjadi hakim.
 - b) Keadilan komutatif adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi.
 - c) Keadilan vindikatif adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.⁴⁵

Keadilan atau ketidakadilan menurut hukum akan diukur oleh nilai moralitas yang mengacu pada harkat dan martabat manusia, sebagaimana dinyatakan oleh Hart *“These facts suggest the view that law is best understood as a branch of morality or justice and that its congruence with the principles of morality*

⁴⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 154-155. Dalam diktat Kuliah yang ditulis oleh H. Muchsin, hlm. 5-6

or justice rather than its incorporation of orders and threats is of its essence”.⁴⁶

Menurut Hans Kelsen, hanya terdapat satu macam keadilan, yaitu keadilan yang lahir dari hukum positif yang ditetapkan oleh manusia berdasarkan norma dasar berlakunya hukum positif.⁴⁷ Menurut Hans Kelsen, keadilan ialah keseimbangan batiniah dan lahiriah, yang memberikan kemungkinan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran, yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Dari rumusan itu dapat ditarik beberapa pengertian yang menjadi dasar dan unsur konstitutif dari nilai keadilan yakni:

- 1) Kebenaran adalah menjadi dasar, baik kebenaran formal maupun dan terutama kebenaran materiil-substansia essensial.
- 2) Melibatkan faktor-faktor lahiriah dan batiniah, faktisitas-idealitas, termasuk jiwa raga subjek penemu hukum, yang harus dalam keseimbangan.
- 3) Pengakuan adanya nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang saling berlawanan, tetapi tidak perlu saling bermusuhan yang bersemboyan “*to kill or to be killed*” tetapi dirukunkan berdasar azas-azas proporsionalitas dan subsidiaritas.
- 4) Dasar dan ruang gerak untuk kebebasan yang bertanggung jawab; bebas tidak mutlak terikat oleh Undang-undang tetapi tetap dikuasai hukum dan

⁴⁶ H.L.A. Hart, 1983, *Concept of Law*, ELBS & Oxford University Press, London, hlm 7. Dalam diktat Kuliah yang ditulis oleh H. Muchsin, hlm. 8

⁴⁷ Sukarno Aburera, Muhadar, *Op.cit*, hlm. 226

bebas dalam mempertimbangkan semaksimal dan sebaik mungkin terhadap nilai dan kepentingan yang saling bertubrukan.⁴⁸

John Rawls merumuskan prinsip keadilan melalui teori *justice as fairness* yang merupakan kritikan terhadap teori utilitarianisme merumuskan dua prinsip keadilan, yaitu: 1) setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang; 2) ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga: a) diharapkan memberi keuntungan bagi setiap orang, dan b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang⁴⁹.

Rawls juga menegaskan bahwa kebebasan dan kesamaan seharusnya tidak dikorbankan demi manfaat sosial atau ekonomi betapa pun besarnya manfaat yang dapat diperoleh dari sudut itu. Kekuatan dari 'Keadilan' dalam arti *fairness* terletak pada tuntutan bahwa ketidaksamaan dibenarkan sejauh juga memberikan keuntungan bagi semua pihak dan sekaligus memberi prioritas pada kebebasan. Menurut John Rawls peran keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau di revisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil⁵⁰.

Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasarkan kepada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini

⁴⁸ Sri Suwarni, 2013, *Diklat Kuliah Filsafat Hukum*, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, hlm. 8

⁴⁹ John Rawls, 2011, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 4

⁵⁰ *Ibid*

keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Oleh karena itu, dalam masyarakat yang adil dan kebebasan warganegara dianggap mapan, hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengizinkan kita untuk menerima teori yang salah adalah karena tidak adanya teori yang lebih baik, secara analogis, ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika ia butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak dapat diganggu gugat.⁵¹

Jhon Rawls juga mengatakan tentang subyek keadilan. Banyak hal yang dikatakan adil dan tidak adil, tidak hanya hukum, institusi dan sistem sosial, bahkan juga tindakan-tindakan tertentu, termasuk keputusan, penilaian dan tuduhan. Subyek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya, cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial. Melalui Institusi-institusi utama dapat dipahami konstitusi politik dan prinsip ekonomi serta tatanan sosial. Jadi, perlindungan legal atas kebebasan berpikir, pasar kompetitif, kepemilikan privat atas alat-alat produksi, dan keluarga *monogamy* adalah contoh institusi sosial utama.⁵²

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*, hlm.8

Struktur dasar adalah subjek utama keadilan, sebab efek-efeknya begitu besar dan tampak sejak awal. Pandangan intuitif menyatakan bahwa struktur ini mengandung berbagai posisi sosial, dan orang yang lahir dalam posisi berbeda punya harapan besar kehidupan yang berbeda yang sebagian ditentukan oleh sistem politik dan juga kondisi sosial ekonomi.⁵³ Hakikat hukum bertumpu pada idea keadilan dan kekuatan moral⁵⁴. Idea keadilan tidak pernah lepas dari kaitan hukum, sebab membicarakan hukum jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan⁵⁵.

1.5.2 Teori Kemanfaatan Hukum

Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748-1831). Persoalan yang di hadapi oleh Bentham pada zaman itu adalah bagaimana menilai baik buruknya suatu kebijakan sosial politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan publik yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari kajian tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.⁵⁶ Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca: Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Sukarno Aburera, Muhadar, *Op.cit*, hlm. 226

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 93-94.

dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi tersebut, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.⁵⁷

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁵⁸ Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaknya ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan.

Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya

⁵⁷ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, Hukum sebagai Suatu Sistem, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm 79-80

⁵⁸ H.R Otje Salman, S, Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah), Bandung : PT. Refika Aditama, 2010, hlm 44

didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Menurut Mill keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati dari kita. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang kita samakan dengan diri kita sendiri, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁵⁹

1.5.3 Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Sistem hukum mempunyai struktur yang terdiri dari elemen dari hal-hal berikut: jumlah dan luasnya pengadilan, dan prosedur apa yang dipakai oleh departemen kepolisian, dan lain-lain. Struktur adalah sejenis perempatan dalam sistem hukum. Sedangkan substansi hukum menurut Friedman⁶⁰ adalah aspek lain

⁵⁹ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 277

⁶⁰ Lawrence M. Friedman, Op.cit

dari sistem hukum adalah substansi. Ini berarti aturan nyata, norma, dan pola perilaku dari orang-orang di dalam sistem tersebut. Di sini ditekankan hukum yang hidup, bukan hanya hukum dalam buku/teks. Sedangkan budaya hukum adalah berarti tindakan mereka terhadap hukum dan sistem hukum dengan kepercayaan masing-masing, dengan kata lain tentang tindakan dan pemikiran masyarakat yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, atau malah disalahgunakan.

Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Dengan melihat pengertian dari teori M. Friedman kita dapat menarik kesimpulan bahwasanya ketiga unsur hukum itu harus berjalan bersama agar hukum yang di buat untuk menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang di rasakan oleh masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Tentang struktur hukum ini Friedman menjelaskan (Lawrence M. Friedman, 1984: 5-6): *“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction. Struktire also means how the legislature is organized what procedures the police department follow, and so on. Struktire, in way, is a kind of crosss section of the legal system a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinnnya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga

berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Adapun substansi hukum menurut Friedman adalah (Lawrence M. Friedman, Op.cit): *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system the stress here is on living law, not just rules in law books”*. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat: *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Dalam hal ini, hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat menuju ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik, sehingga bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

1.5.4 Teori Domein (Hak Menguasai)

Menurut Abdul Gani, kekuasaan, kekuatan dan wewenang adalah juga merupakan kekuasaan yang memiliki hubungan dengan politik. Dengan demikian politik mempunyai hubungan dengan hukum sehingga pelaksanaan kekuasaan, kekuatan dan wewenang merupakan salah satu wujud dari sanksi hukum⁶¹.

⁶¹ Abdoel Gani, 1984, *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan, dalam Padmowahyono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 157.

Selanjutnya Abdul Gani mengemukakan bahwa menurut teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum karenanya validitasnya ditentukan oleh hukum⁶². Sejalan dengan pemikiran Abdul Gani, Mariam Budiharjo mengemukakan bahwa ciri-ciri khas negara adalah kekuasaannya memiliki wewenang. Otoritas atau wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang tidak hanya de facto menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai⁶³. Untuk itu maka pengaturan hak menguasai negara atas tanah ditentukan oleh asas-asas hukum, peraturan hukum, politik dan unsure-unsur non hukum.

Hak menguasai tanah oleh negara perlu memiliki dasar landasan pemikiran tentang hubungan hukum antara orang dan tanah, tanah dengan masyarakat maupun tanah dengan negara. Dasar landasan hukum ini bertolak dari pemikiran hubungan antar manusia, manusia dengan masyarakat, dan manusia dengan lingkungannya sebagaimana asas-asasnya tercermin dalam pembukaan UUD 1945.

Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi mengatakan bahwa Hak Milik Negara (HMN) sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan⁶⁴.

⁶² Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. UII, Yogyakarta, hlm. 40

⁶³ Miriam Budiharjo, 1984, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16

⁶⁴ Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, dikutip oleh Rikardo Simarmata, Prakata Penulis: *Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah*, di atas Realitas Problem Agrarial dalam Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hal ini menjadi penting untuk mengetahui konsep Hak Menguasai Negara (selanjutnya dapat disebut dengan HMN) yang dirumuskan dalam UUPA, sebelum dapat memahami penilaian di atas. Setidaknya dua hal penting yang muncul: (1) Bahwa HMN telah diterima dan tetap berlaku dari sejak pembentukannya hingga sekarang. Tetapi HMN ini telah bergeser fungsi sehingga termasuk juga untuk melegitimasi pemerintah dalam menyukseskan program pembangunannya yaitu dengan pengambil-alihan hak atas tanah; (2) Secara implisit, pada dasarnya seharusnya, HMN tidak dipahami demikian. Dengan alasan ini, aspek historis-filosofis dari HMN menjadi perlu setidaknya untuk mengetahui konteks dan maksud pembentukannya.

Jika dirunut secara historis-filosofis, salah satu arti penting konseptualisasi hak menguasai tanah dalam UUPA adalah penghapusannya yang secara tegas terhadap *domein theori* yang dianut hukum pertanahan kolonial. Konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan swasta dalam perolehan lahan yang luas di Hindia Belanda⁶⁵, adalah bertentangan dengan negara Indonesia yang telah merdeka dan pandangan hidup bangsa, karenanya harus dihapuskan dari hukum pertanahan nasional.

Secara singkat, teori Domein yang berintikan pemilikan negara atas tanah ini lahir sebagai hasil revitalisasi hubungan feodalistik pada masa sebelumnya yang telah dimanfaatkan oleh VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*), dan begitu juga pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816), yang untuk selanjutnya

⁶⁵ *Ibid.* hlm. vii-viii.

diperkuat dengan *domein verklaring* dalam *Agrarisch Besluit* (Staatsblad 1870 No. 118) sebagai aturan pelaksana AW 1870, bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah *eigendommen*, adalah domein negara. Meskipun pada konsepsinya, selain bertujuan menjamin hak rakyat Indonesia atas tanahnya⁶⁶ dan kekuasaan negara atas tanah sebagai pemilik mutlak dimaksudkan hanya pada tanah-tanah tak bertuan yang tidak dapat dibuktikan hak *eigendom* dan hak *agrarische eigendommen*, tetapi pada penerapannya sungguh berbeda.

Pemerintah Belanda menafsirkan secara sempit hak *eigendom* sebagai hak milik adat (hak milik rakyat berdasar hukum adat) yang telah dimohonkan oleh pemiliknya melalui prosedur tertentu dan diakui keberadaannya oleh pengadilan saja. Hal ini tentu saja sangat merugikan rakyat pribumi karena tanpa pembuktian berdasar hukum barat tersebut pribumi (pemegang hak milik adat) hanya dianggap sebagai pemakai tanah domein negara. Meski hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan tetap diakui, tetapi dalam perundang-undangan, hak milik adat hanya disebut sebagai hak memakai individual turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan kemudian sebagai hak menguasai tanah domein negara (*nlants bezitrecht*).

Kemudian tanah-tanah hak milik adat tersebut karena tidak disamakan dengan hak *eigendom* dalam hukum barat dianggap sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*) dimana negara tidak secara bebas dapat memberikannya kepada pihak lain, dengan dibatasi hak rakyat tersebut. Sedangkan

⁶⁶ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6.

tanah hak ulayat yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui keberadaannya berdasar *domein verklaring* itu. Sehingga dikategorikan domein negara, yaitu sebagai tanah negara bebas (*vrij lands domein*)⁶⁷.

Tidak dapat dipungkiri bahwa AW 1870 adalah produk politik yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis, pengusaha asing. Pemberlakuan secara eksplisit dalam *Wet* dibutuhkan para kapitalis untuk menjamin kepastian hukum yang memudahkan mereka dalam memperoleh lahan yang luas demi pendirian dan pengembangan usaha mereka di Hindia Belanda. Konsep domein negara ini memberi kewenangan yang luas kepada negara sebagai pemilik untuk memanfaatkan berdasar kepentingannya. Begitu juga ketika desakan kapitalis mendorong negara untuk menggunakan kewenangannya demi kepentingan mereka. Dengan beralihnya kewenangan negara atas tanah yang luas kepada kaum kapitalis menimbulkan negara dalam negara. Inilah yang kemudian menjadi permasalahan besar sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia.

Selanjutnya, pasca kemerdekaan, sesuai rumusan pasal 33 dalam UUD 1945⁶⁸ bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, adalah sebagai dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari pasal ini adalah sejak awal telah diterima

⁶⁷ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, hlm. 45-46

⁶⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) naskah asli, dan tidak mengalami perubahan hingga Amandemen IV.

bahwa negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

UUPA sendiri lahir dalam konteks “...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangankekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing”.

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya penghisapan manusia atas manusia (*exploitation de l'homme par l'homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap meniadakan hak-hak individual atas tanah di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat (yang *disaneer*⁶⁹) dan tidak lepas dari konteks *landreform* yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.

Demikian pula dengan konsep HMN.⁷⁰ Kewenangan HMN tersebut

⁶⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 139-140

⁷⁰ Menurut Ricardo Simarmata, rumusan HMN ini merupakan kesatuan dari paket hasil penyelidikan secara ilmiah teoritis, yang lebih berkiblat pada pengalaman sejarah hubungan negara dengan tanah di negara-negara Eropa Barat pada Abad Pertengahan yaitu hak *communes* atau hak *imperium*. Lihat, Ricardo Simarmata, *Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agrarial dalam Ricardo Simarmata, Op. Cit.*, hal. xxvi. Secara lebih jelas Roscoe Pound menguraikan bahwa menurut teori ini, terdapat milik pribadi dan milik bersama sebagai masyarakat atau negara yang karenanya berada di luar perdagangan (*res extra commercium*). Benda yang tidak bisa dimiliki secara perseorangan terbagi menjadi milik bersama anggota masyarakat atau milik umum (*res communes*) seperti udara, air sungai; benda milik rakyat yang pemilikannya didelegasikan kepada negara untuk kepentingan rakyatnya (*res publicae*) misalnya jalan, saluran

dipahami dalam kerangka hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di negara barat maupun di negara-negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa⁷¹. Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat Negara⁷².

Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: pertama, oleh UUD 1945 yaitu bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. Kedua, pembatasan yang bersifat substantif dalam

irigasi; dan benda-benda untuk tujuan kesucian (*res sanctae*), kesakralan (*res sacrae*) dan keagamaan (*res religiosae*). Roscoe Pound, 1972, *Pengantar Filsafat Hukum*, terj. M. Radjab, Bhratara, Jakarta, hlm. 130-132.

⁷¹ Maria SW Sumardjono, 1998, Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan Negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, 1993, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 94-96.

⁷² AP. Parlindungan, 1991, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 40.

arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan⁷³.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihak-i, juga tanah yang telah dihak-i oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihak-i perseorangan, HMN melahirkan istilah tanah yang dikuasai langsung oleh negara, atau kemudian disebut secara singkat sebagai tanah negara. Sedangkan tanah yang telah dihak-i perseorangan disebut tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara, atau tanah negara tidak bebas. Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihak-i perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif⁷⁴.

Beberapa poin penting dari HMN ini adalah bahwa:

- a. Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme;
- b. Sebagai penghapusan terhadap asas domein negara yang

⁷³ *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan dan perlindungan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia dan hak masyarakat hukum adat, maka pengaturan tentang HMN harus benar-benar memperhatikan asas ini.

⁷⁴ Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 53

dimanfaatkan pemerintah kolonial untuk mengambil alih pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir;

- c. Sebagai sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme;
- d. Penguasaan ini lebih bersifat mengatur dan menyelenggarakan (publik), untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagai pertanggungjawaban);
- e. Dibatasi oleh konstitusi;
- f. Penyelenggaraan HMN adalah untuk kesejahteraan umum, dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

Selanjutnya, Moh. Mahfud, MD berharap bahwa HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat. Dua hal penting dari pendapat tersebut, pemerintah seharusnya bisa secara proaktif dan responsif mengeluarkan regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya agraria, dengan memperhatikan setidaknya enam unsur yang terkandung dalam HMN tersebut di atas. Tetapi seluruh regulasi yang mengatas-namakan HMN tersebut harus dalam kerangka keberpihakannya pada kepentingan masyarakat⁷⁵.

Tidak dipenuhinya unsur-unsur tersebut, mengakibatkan HMN pada perkembangannya justru dinilai telah memberikan kontribusi yang signifikan atas

⁷⁵ Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum, Op.Cit.* hlm. 91.

terjadinya sejumlah sengketa keagrariaan di Indonesia sebagaimana dikatakan oleh Noer Fauzi dan Dianto Bachrudi di atas. Dengan menggunakan HMN sebagai legitimasi, pemerintah justru menepikan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah. Dengan dikeluarkannya berbagai produk perundang-undangan sektoral tentang pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan sumber daya air, menunjukkan pergeseran pemaknaan HMN. Terlalu banyak contoh yang dapat disebut, tetapi pengambil-alihan hak atas tanah (dengan dalih) untuk kepentingan umum yang seringkali menimbulkan konflik dan pemberian hak guna usaha dalam penanaman modal asing adalah bukti yang tak tersangkal⁷⁶.

1.6 Kerangka Konseptual Disertasi

1.6.1 Daerah Istimewa dalam NKRI

Konsep mengenai pengaturan daerah istimewa telah dilontarkan oleh Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam rapatnya pada tanggal 11 dan 13 Juli 1945. Rancangan Undang-Undang Dasar, Bab IV, Pasal 17 menyebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan pada sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa. Soepomo menyatakan asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa itu dihubungkan dengan adanya kerajaan-kerajaan di Jawa maupun luar

⁷⁶ Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 43

Jawa yang statusnya *zelfbestuur*. Dia mengatakan pada sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 bahwa *Zelbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi adanya daerah-daerah istimewa harus diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti*, *sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara⁷⁷.

Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai sifat istimewa. UUD 1945 Pasal 18 menyebutkan bahwa “Pembagian Daerah Indonesia atas dasar daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam perubahan Pasal menjadi Pasal 18 B (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut catatan M. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah, M. Yamin antara lain menyampaikan: “Negeri, desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.⁷⁸

Berdasarkan gambaran tersebut di atas maka Daerah Istimewa itu memang

⁷⁷ Rumusan ketentuan pemerintahan daerah yang diterangkan Soepomo sangat singkat ini tidak diketahui dari mana aslinya. Sebab dalam penjelasan tanggal 15 Juli 1945. Soepomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari rancangan M. Yamin. Lihat Bagirmanan, Penjelasan Historis Pasal 18 UUD 1945. Karawang, UNISKA, 1993, Hlm. 16-17.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Op.Cit.* hlm. 1

sudah dirumuskan pada awal kemerdekaan oleh pendiri Bangsa Indonesia. Selanjutnya mengenai isi daerah istimewa diserahkan pada undang-undang. Dalam hal ini tentu politik hukum menjadi arah penentu Undang-Undang Keistimewaaan, tak terkecuali Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) baru ada setelah keluar UU No.3 tahun 1950 (UU tentang Pembentukan DIY). Namun secara *de facto* nama atau sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah muncul sejak tahun 1945⁷⁹. Menurut Sujatmo, nama atau sebutan DIY juga telah dipakai secara riil efektif sejak dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946 yang di tandatangi oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Pakualam VIII. Itulah nilai strategis dari penandatanganan atas Maklumat yang sempat memicu tarik ulur tersebut⁸⁰. Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo⁸¹, secara *de facto* DIY lahir pada tanggal 18 Mei 1946, yaitu ketika dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946. Proses menuju kelahirannya itu sendiri sudah di mulai sejak di keluarkannya Amanat 5 September 1945 yang disebut oleh Sujatmo sebagai embrio Daerah Istimewa Yogyakarta. Amanat itu kemudian ditegaskan ulang melalui penerbitan Amanat 30 Oktober 1945.

Menurut Sujatmo,⁸² amanat tersebut belum memakai sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta sebab pada masa itu Yogyakarta masih sangat identik dengan

⁷⁹ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo. 2011, *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*, Galangpress, Yogyakarta, hlm. 80.

⁸⁰ Sujatmo, Daerah Istimewa, *Op.Cit.* hlm. 32

⁸¹ Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 46

⁸² Sujatmo, 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.83

sebutan Kasultanan saja. Jika langsung menggunakan nama Daerah Istimewa Yogyakarta, orang akan berpikiran bahwa itu tidak termasuk Kadipaten Paku Alaman. Kecuali itu, pemakaian nama Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia lebih menekankan aspek pengintegrasian dan komitmen Yogyakarta pada Republik Indonesia. Dengan demikian menurut Soedarisman Poerwokoesoemo, kemunculan UU No. 3 tahun 1950 yang dikeluarkan pada tanggal 3 Maret 1950 hanyalah merupakan legalisasi, pengakuan, atau pengokohan terhadap keberadaan DIY. Artinya, sebelum itu secara *de facto* Daerah Istimewa Yogyakarta telah eksis. Undang-Undang No. 3 tahun 1950 itu memberi sebuah dasar hukum yang jelas.

Umumnya dalam mengurai keistimewaan Yogyakarta terdapat beberapa isu utama yang muncul, posisi Keraton (istana Kasultanan-Kadipaten) didalam konstelasi politik *modern*; permasalahan pertanahan, dan bagaimana meletakkan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks keistimewaan Yogyakarta⁸³. Keberadaan Keraton (sebagai perwakilan Kasultanan-Kadipaten) yang secara historis telah melakukan integrasi ke pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia seringkali dijadikan basis legitimasi status keistimewaan yang disandang Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks ini, masyarakat muncul menjadi tiga kelompok. Pertama, kelompok yang menganggap bahwa keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terletak pada kepemimpinan gubernur dan wakil gubernur yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman. Kedua, kelompok yang menyatakan bahwa perlunya proses pemilihan

⁸³ Abdul Rozaki & Titok Hariyanto, 2003, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Ire Press, Yogyakarta, Hlm. 19

gubernur dan wakil gubernur secara kompetitif dan demokratis. Ketiga, kelompok transformatif. Kelompok ini ciri khasnya selalu menempatkan konteks kepemimpinan pada hubungan kontraktual antara yang memimpin dengan yang dipimpin⁸⁴.

Mengenai politik hukum pertanahan, praktik penguasaan tanah di Yogyakarta sampai saat ini masih berlaku model atau sistem *apanage*. Sistem penguasaan ini menempatkan segala sesuatu yang ada didalam wilayah kerajaan sebagai *domein* (milik) kerajaan. Rakyat banyak yang tidak bisa memiliki tanah kecuali diberi oleh kerajaan. Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 telah memperhatikan penghormatan dan penghargaan atas hukum adat yang ada dan hidup ditengah-tengah masyarakat. Terkait dengan sistem *apanage* di wilayah *vorstenladen* ini, diharapkan pada kondisi sosial ekonomi masyarakat serta adanya jaminan dan keamanan pada faktor-faktor produksi masyarakat, maka sistem pertanahan di DIY ini perlu dikaji kembali.

1.6.2 Konsep Negara Hukum

Arti kata ‘konsep’ dapat ditemukan dalam kamus besar bahasa Indonesia yang diartikan sebagai idea atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkrit, sedangkan ‘konsepsi’ diartikan sebagai pengertian, pendapat (paham)⁸⁵. Dari penjelasan ini, maka membahas mengenai konsepsi negara hukum, hal ini mengandung arti pengertian, pendapat atau paham tentang negara hukum. Oleh

⁸⁴ Ahmad Nashih Luthfi dkk, *Keistimewaan Yogyakarta, Op.Cit.* hal. 4.

⁸⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2000, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 588.

karena konsepsi negara hukum diartikan demikian, dalam uraian ini akan dikemukakan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan negara hukum.

1) Pengertian Negara hukum

Setelah perubahan ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada 9 November 2001, Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtstaat*⁸⁶. Penggunaan istilah *rechtstaat* juga terdapat dalam penjelasan UUD 1945. Walaupun dengan istilah yang berbeda, beberapa ahli hukum Indonesia secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum⁸⁷.

Hamid S. Attamimi mengutip pendapat Burkens dkk, menjelaskan bahwa arti *rechtstaat* diterjemahkan dengan *a state based on law* atau *a state governed by law*. Secara sederhana dapat dimaknakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum⁸⁸.

Pemikiran tentang negara hukum sudah lama diawali oleh tulisan Plato tentang “*nomoi*” dan dilanjutkan oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa pengertian negara hukum itu muncul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak. Dalam polis ini segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana

⁸⁶ O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm. 27.

⁸⁷ Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 45.

⁸⁸ *Ibid.* hlm. 45.

seluruh warganya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara⁸⁹.

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yaitu: pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik⁹⁰.

Upaya membatasi kekuasaan raja yang absolute, selain dikarenakan munculnya kesadaran atas sistem pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi, hal ini juga tidak terlepas karena kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan diantaranya: reformasi, *renaissance*, hukum kodrat dan timbulnya kaum *bourgeois* beserta aliran pencerahan akal (*aufklarung*). Seiring dengan itu berkembang pula gagasan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir dari negara Inggris dan Prancis yang sangat mempengaruhi tumbanganya absolutisme dan lahirnya negara hukum.

Niccolo Machiavelli (1469-1627), pemikir *Renaissance* dari Italia dengan bukunya yang terkenal, *Il Principe*, mengajarkan bahwa tujuan negara yang selalu hendak dituju adalah tercapainya tata tertib dan

⁸⁹ *Ibid.* hlm. 7

⁹⁰ Ridwan, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 2.

ketentraman dan itu hanya dapat dicapai oleh pemerintahan seorang raja yang absolute. Bagi Machiavelli, hukum dan kekuasaan adalah merupakan hal yang identik. Barang siapa yang mempunyai kekuasaan, maka ia mempunyai hukum dan barang siapa yang tidak mempunyai kekuasaan, maka ia juga tidak mempunyai hukum⁹¹.

Jean Bodin (1530-1596) mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bentuknya, *Six Livres de la Republique* (1576). Beliau yang menganggap kedaulatan sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan, sehingga tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifikasikan oleh seorang raja, dimana raja yang berdaulat tidak bertanggung jawab kepada siapapun kecuali pada Tuhan.

Thomas Hobbes (1598-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan atas hukum alam telah pula memperkuat teori *absolutism* Jean Bodin. Menurut Hobbes, keadaan alamiah bukanlah keadaan yang sentosa, adil dan makmur melainkan keadaan yang kacau-balau. Manusia yang satu merupakan srigala bagi manusia yang lainnya (*Homo homini lupus*). Untuk mempertahankan diri mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh hak kodratnya sebagai individu kepada seorang raja atau kelompok yang ditunjuk untuk mengatur kelompok mereka, yang karena itu haruslah diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Negara (raja) harus

⁹¹ Lili Rasjidi & Arif Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Rosda Karya, Bandung, hlm.180

berkekuasaan penuh dan mutlak sehingga tidak dapat ditandingi oleh kekuasaan siapapun⁹².

Di Inggris, perlawanan masyarakat terhadap negara (*Monarchi Absolutis*) telah lama berjalan sebelum Jhon Locke mengarang bukunya. Dalam Perkembangan pemikiran para ahli hukum dan filsuf-filsuf Jerman sejak abad ke-19, negara hukum menampakkan karakteristiknya sebagai:

- a) Dasar negara dan penyelenggaraan pemerintahan negara,
- b) Manifestasi dari kedaulatan rakyat dalam bentuk keputusan parlemen,
- c) Berisi keharusan dalam berbuat,
- d) Berisi keadilan.

Karakteristik tersebut adalah karakter hukum lama yang dikenal dengan negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Seiring dengan ditinggalkannya paham ekonomi liberal (*laissez faire, laissez aller*), maka konsep negara hukum pun mulai mengalami pergeseran. Pergeseran ini tidak lagi mendudukan negara sebagai penjaga malam, namun negara diharuskan mempunyai peran yang lebih besar. Pada saat inilah, lahir konsep negara hukum *modern*⁹³.

Terdapat batasan-batasan dalam negara hukum. Batasan tersebut adalah bahwa pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Di sini peran negara lebih kecil dari pada peranan rakyat karena pemerintah hanya

⁹² Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara, Op.Cit.* hlm. 49.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Van Hoeve, Jakarta, hlm. 117

pelaksana dan tunduk pada keinginan-keinginan rakyat. Sementara itu negara hukum materiil menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku sebagai penjaga malam, melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial⁹⁴.

2) Asas Legalitas dalam Negara

Salah satu asas yang terdapat dalam negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas diartikan sebagai asas kepastian hukum. Asas ini merupakan konsekuensi logis dari negara hukum, sehingga setiap perbuatan atau tindakan aparatur pemerintahan haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum. Kewenangan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif juga terikat pada penerapan asas legalitas tersebut.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau satu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat dikatakan, bahwa kekuasaan bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang⁹⁵. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalisasikan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari

⁹⁴ Moh Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*”, Liberty, Yogyakarta, hlm. 26 dan 29

⁹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*”, Alumni, Bandung, hlm. 5

kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu alat tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)⁹⁶.

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat tercermin dalam konsep negara hukum⁹⁷. Salah satu kewenangan dapat dimiliki oleh badan pemerintahan dan senantiasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan tersebut benar-benar dilakukan menurut norma-norma keadilan hukum. Singkatnya, segala tindakan pemerintah hendaknya menurut hukum baik *in appearance* maupun *in reality*⁹⁸.

Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh para badan atau jabatan tata usaha negara, selain harus bersifat legal juga harus dilaksanakan menurut prinsip-prinsip hukum tidak tertulis. Hal tersebut dikarenakan dengan menaati *legal principles* dapat membuat suatu sistem pemerintahan bekerja secara adil, bersih dan efisien, serta berwibawa.

Azhary⁹⁹ juga memperkenalkan konsep-konsep negara hukum yaitu: Nomokrasi Islam, Konsep Barat, Konsep *Socialis*, dan Konsep Negara

⁹⁶ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.154.

⁹⁷ Menurut R.J.H.M. Huisman, organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa dia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-undang. Pembuat Undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus atau bahkan terhadap badan hukum privat.

⁹⁸ Indroharto, 1996, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 87.

⁹⁹ Tahir Azhary Muhammad, 2003, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media Group, Cetakan Ke-3, Jakarta, hlm. 83-92.

Hukum Pancasila. Azis Hakim¹⁰⁰ mengemukakan pengertian lain, Negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuatan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap dan tingkah laku serta perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh warga negara harus berdasarkan atas hukum. Sudargo Gautama¹⁰¹ mengemukakan ciri-ciri atau unsur-unsur yang disebut sebagai negara hukum yakni:

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, selanjutnya individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b) Asas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparaturnya.
- c) Pemisahan kekuasaan.

Konsepsi negara hukum yang dikemukakan oleh FJ. Stahl adalah negara kesejahteraan atau *walvaartstaat* (Belanda) *social service state* (Inggris).

Stahl mengatakan sebagai elemen negara hukum adalah:

- a) Adanya jaminan atau hak dasar manusia.
- b) Adanya pembagian kekuasaan.
- c) Pemerintah berdasarkan peraturan hukum.

¹⁰⁰ Azis Hakim Abdul, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 8

¹⁰¹ *Ibid.* hlm. 10

d) Adanya peradilan administrasi negara.

AV. Dicey¹⁰² yang menganut Anglo Saxon yaitu *the rule of law*, konsep Negara hukum menurutnya mengandung tiga unsur penting diantaranya:

- a) *Supremacy of law*.
- b) *Equality before the law*.
- c) *Human rights*.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya yang memimpin negara itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of the man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*¹⁰³. Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Ikatan antar negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki¹⁰⁴. Adapun syarat dasar sebagai negara hukum adalah; Pertama, asas legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke Grondslag*). Dengan landasan ini undang-undang dalam arti formal dan UUD 1945 sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting dari negara hukum. Kedua, pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa

¹⁰² Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara, Op.Cit.* hlm. 50

¹⁰³ Ni'matul Huda, 2010, "*Hukum dan Tata Negara Indonesia*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 80

¹⁰⁴ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara, ...Op.Cit.*, hlm. 14

kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. Ketiga, hak-hak dasar (*Grond rechten*), yaitu merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus, membatasi kekuasaan pembentukan Undang-undang. Keempat, pengawasan pengadilan, bahwa bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*)¹⁰⁵.

Dalam kaitan itu, maka hubungan antara pemerintah dan rakyat ditentukan oleh hukum. Hukum merupakan *instrument* utama dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila yang meliputi keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan hukum. Hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan-kekuasaan negara. Prinsip-prinsip penyelenggaraan sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, keseimbangan antara hak dan kewajiban¹⁰⁶. Peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan *instrument* ampuh yang tersedia, untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Kekuasaan pembentuk undang-undang, memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui pembentukan hukum¹⁰⁷. Tujuan bernegara akan tercapai melalui hukum. Implementasinya adalah perwujudan kehendak negara melalui hukum yang diformulasikan yakni negara bertindak sebagai

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 14

¹⁰⁶ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 90

¹⁰⁷ A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 8

regulator dan wasit (*strunde and jury*), negara bertindak sebagai penyedia (*provider*), peranan negara sebagai pengusaha (*interpreuner*)¹⁰⁸.

Berkaitan dengan politik hukum, Moh Mahfud MD¹⁰⁹, mengemukakan bahwa dalam membuat definisi politik hukum sama dengan tidak sederhananya dengan membuat definisi hukum atau sistem hukum. Lebih lanjut lagi Mahfud¹¹⁰ mengemukakan politik agak sulit dirumuskan dalam satu rangkaian yang memberikan pengertian secara utuh tentang apa yang sebenarnya didefinisikan. Apalagi istilah politik hukum itu harus dikaitkan dengan istilah yang sering dipakai dalam bahasa Inggris, apakah definisi politik hukum itu harus diterjemahkan dengan *legal policy* ataukah terjemahan dari *politics of law*. Selanjutnya dikemukakan lagi oleh Mahfud yang dimaksud politik hukum adalah bagaimana hukum akan dan seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya di dalam politik nasional dan bagaimana hukum difungsikan¹¹¹.

Selain itu juga Mahfud MD memberikan pemahaman pada politik dan hukum itu berangkat dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik sehingga hukum dipandang sebagai formalisasi yuridis dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkaitan¹¹². Dengan asumsi seperti itu, maka studi ini menggariskan perspektif bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu pula.

¹⁰⁸ Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 8

¹⁰⁹ Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik, Op.Cit.*, hlm. 29.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 29-30

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 31

¹¹² Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik, Op.Cit.*, hlm. 293

Negara hukum, sebenarnya dimaksudkan negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat maupun penguasa tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Sehingga negara hukum yang memerintah bukanlah orang-orang, melainkan undang-undang dan karenanya dalam negara hukum, hak-hak rakyatnya harus dijamin sepenuhnya oleh negara. Sebaliknya kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya untuk tunduk dan taat pada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara¹¹³.

1.6.3 Konsep Rekonstruksi Terhadap Perundangan

Pengertian rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata 'konstruksi' yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan 're' pada kata konstruksi menjadi 'rekonstruksi' yang berarti pengembalian seperti semula.¹¹⁴

Dalam Black Law Dictionary¹¹⁵ dinyatakan bahwa: '*Reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*'; rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang

¹¹³ Murtir Jeddawi, 2001, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 1-2.

¹¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 942.

¹¹⁵ Bryan A. Garner, 1999, *Black Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, 1999, h. 1278.

semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹¹⁶

Menurut Kamus Thesaurus, rekonstruksi (*reconstruction*) memiliki makna *rebuilding, reform, restoration, remake, remodeling, regeneration, renovation, reorganization, re-creation*. Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu hal tersebut, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi. Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

Dalam hal ini, hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja, namun diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.¹¹⁷

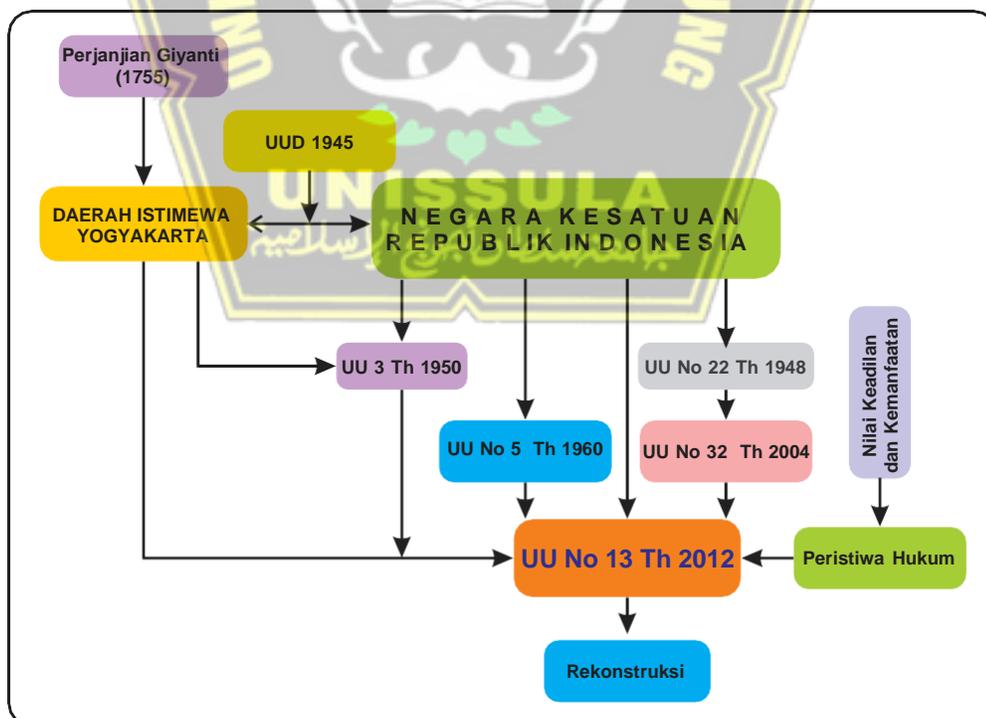
¹¹⁶ B.N. Marbun, 1996, Kamus Politik, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 469

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, 1981, Hukum Dalam Perspektif Sosial, Bandung: Penerbit Alumni, hlm. 153

1.7 Kerangka Pemikiran Disertasi

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan pada sub-sub bab sebelumnya, maka untuk mencapai tujuan penelitian yang diharapkan, dapat diformulasikan bentuk dari diagram kerangka pikir penelitian pada gambar seusudah berikut ini.

Secara umum, dalam penelitian ini mengkaji mengenai hubungan hukum antara DIY dengan NKRI, melalui beberapa telaah hukum positif peraturan perundangan. Dalam hal ini lebih ditekankan pada peraturan hukum positif berupa undang-undang yang mempunyai hierarki hukum tertinggi, terutama pada perihal pertanahan, dipersandingkan antar norma hukum yang berlaku khususnya di DIY, sehingga mencapai rumusan tentang keadaan yang seharusnya dalam hal pengelolaan tanah Kasultanan-Kadipaten Paku Alaman.



Gambar 1 Kerangka Pemikiran Disertasi

Penelitian ini bertolak dari pemahaman terhadap UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, terutama yang bersinggungan dengan aspek pertanahan. Beberapa bentuk peraturan perundangan yang ditelaah berdasarkan pada konsideran ‘Mengingat’ pada UU No. 13 Tahun 2012 tersebut, serta perundangan yang terkait dengan pengaturan pertanahan, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria maupun dokumen lain yang mendukung. Adanya peristiwa-peristiwa hukum sebagai akibat dari kesenjangan atas nilai keadilan dan kemanfaatan dalam implementasinya menjadi alasan mendasar perlunya dilakukan rekonstruksi atas UU No. 13 Tahun 2012 ini.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma Post Positivisme, yaitu mengacu pada aliran yang ingin memperbaiki kelemahan-kelemahan positivisme, yang hanya mengandalkan kemampuan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti. Penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka hukum nasional dan Undang-undang Keistimewaan DIY.

Secara ontologis aliran ini bersifat critical realism yang memandang bahwa realitas memang ada dalam kenyataan sesuai dengan hukum alam, tetapi satu hal yang mustahil bila suatu realitas dapat dilihat secara benar oleh manusia (peneliti).

Oleh karena itu, secara metodologis pendekatan eksperimental melalui observasi tidaklah cukup, tetapi harus menggunakan metode triangulation, yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, peneliti, dan teori.

Asumsi dasar dari paradigma Post Positivisme ini adalah :

- a. Fakta tidak bebas nilai, melainkan bermuatan teori.
- b. Falibilitas teori, tidak satupun teori yang dapat sepenuhnya dijelaskan dengan bukti-bukti empiris, bukti empiris memiliki kemungkinan untuk menunjukkan fakta anomali.
- c. Fakta tidak bebas, melainkan penuh dengan nilai.
- d. Interaksi antara subjek dan objek penelitian. Hasil penelitian bukanlah reportase obyektif, melainkan hasil interaksi manusia dan semesta yang penuh persoalan dan senantiasa berubah.
- e. Asumsi dasar post-positivisme tentang realitas adalah jamak individual.
- f. Realitas (perilaku manusia) tidak tunggal, melainkan hanya bisa menjelaskan dirinya sendiri menurut unit tindakan yang bersangkutan.
- g. Fokus kajian post-positivisme adalah tindakan-tindakan (actions) manusia sebagai ekspresi dari sebuah keputusan.

Ada empat pertanyaan dasar yang akan memberikan gambaran tentang posisi aliran post-positivisme dalam kancah paradigma ilmu pengetahuan, yaitu:

Pertama, Bagaimana sebenarnya posisi postpositivisme di antaraparadigma-paradigma ilmu yang lain? Apakah ini merupakan bentuk lain dari positivisme yang posisinya lebih lemah? Atau karena aliran ini datang setelah positivisme sehingga dinamakan postpositivisme? Harus diakui bahwa aliran ini

bukan suatu filsafat baru dalam bidang keilmuan, tetapi memang amat dekat dengan paradigma positivisme. Salah satu indikator yang membedakan antara keduanya bahwa postpositivisme lebih mempercayai proses verifikasi terhadap suatu temuan hasil observasi melalui berbagai macam metode. Dengan demikian suatu ilmu memang betul mencapai objektivitas apabila telah diverifikasi oleh berbagai kalangan dengan berbagai cara.

Kedua, Bukankah postpositivisme bergantung pada paradigma realisme yang sudah sangat tua dan usang? Dugaan ini tidak seluruhnya benar. Pandangan awal aliran positivisme (*old-positivism*) adalah anti realis, yang menolak adanya realitas dari suatu teori. Realisme *modern* bukanlah kelanjutan atau luncuran dari aliran positivisme, tetapi merupakan perkembangan akhir dari pandangan postpositivisme.

Ketiga, banyak postpositivisme yang berpengaruh yang merupakan penganut realisme. Bukankah ini menunjukkan bahwa mereka tidak mengakui adanya sebuah kenyataan (*multiple realities*) dan setiap masyarakat membentuk realitas mereka sendiri? Pandangan ini tidak benar karena relativisme tidak sesuai dengan pengalaman sehari-hari dalam dunia ilmu. Yang pasti postpositivisme mengakui bahwa paradigma hanyalah berfungsi sebagai lensa bukan sebagai kaca mata. Selanjutnya, relativisme mengungkap bahwa semua pandangan itu benar, sedangkan realis hanya berkepentingan terhadap pandangan yang dianggap terbaik dan benar. Postpositivisme menolak pandangan bahwa masyarakat dapat menentukan banyak hal sebagai hal yang nyata dan benar tentang suatu objek oleh anggotanya.

Keempat, karena pandangan bahwa persepsi orang berbeda, maka tidak ada sesuatu yang benar-benar pasti. Bukankah postpositivisme menolak kriteria objektivitas? Pandangan ini sama sekali tidak bisa diterima. Objektivitas merupakan indikator kebenaran yang melandasi semua penyelidikan. Jika kita menolak prinsip ini, maka tidak ada yang namanya penyelidikan. Yang ingin ditekankan di sini bahwa objektivitas tidak menjamin untuk mencapai kebenaran.

Paradigma Post Positivisme ini digunakan dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk melihat dan memahami kepemilikan *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam Kerangka Hukum Nasional & Undang-Undang Keistimewaan DIY serta menentukan kebijakan pengaturan yang berkaitan dengan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG).

1.8.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum dengan mempergunakan metode normatif dilakukan dengan membandingkan perundang-undangan yang berlaku dengan permasalahan yang terkait, kemudian dengan asas-asas hukum atau doktrin yang ada, serta memperhatikan praktek yang terjadi sebagai sebuah kajian terhadap sejarah hukum. Penelitian ini bersifat eksplanatoris yang bertujuan menggambarkan secara lebih jelas dan tepat permasalahan kebijakan pengaturan yang berkaitan dengan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dengan beberapa variabel seperti keadaan, gejala dan diagnosis yang terjadi dalam masyarakat itu

sendiri.

Metode penelitian hukum normatif lebih mengutamakan dengan mempergunakan studi kepustakaan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan materi yang dibahas seperti melalui buku, majalah, artikel ilmiah atau jurnal ilmiah. Studi kepustakaan yang dilakukan dengan menggunakan literatur yang berasal dari kalangan akademis atau universitas seperti perpustakaan kampus juga menggunakan literatur yang berasal dari kalangan instansi terkait dengan masalah yang dibahas. Data diperoleh adalah data yang didapat melalui catatan-catatan terdokumentasi seperti, buku, jurnal ilmiah, majalah dan disebut sebagai data sekunder¹¹⁸.

1.8.3 Spesifikasi Penelitian

Dalam spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan paradigma studi post positivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

1.8.4 Sumber Data Primer

Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder:

- 1) Data Primer adalah sumber data penelitian yang diprioritaskan, yaitu yang berkaitan dengan kedudukan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam Kerangka Hukum Nasional &

¹¹⁸ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 12

Undang-Undang Keistimewaan DIY, adapun data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945, Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY serta hasil wawancara dengan para pakar hukum.

2) Data Sekunder adalah data pendukung yang dapat mendukung adanya penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal nasional, internasional yang relevan dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer/pokok berupa peraturan perundang-undangan.
- b) Bahan hukum sekunder berupa artikel, buku-buku, disertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan presidensiil.
- c) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia.

1.8.5 Metode Pengumpulan Data

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi primer-sekunder, yaitu mengumpulkan bahan primer berupa

wawancara, serta bahan sekunder berupa undang-undang, bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

1.8.6 Metode Analisis Data

Analisa data merupakan langkah penting dalam suatu kegiatan penulisan penelitian. Analisis data dilakukan secara kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data pemahaman analisis.¹¹⁹

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder tersebut akan dikumpulkan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diolah dan di susun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi, yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data penelitian ini digunakan metode kualitatif, artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, kemudian ditarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisa data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

¹¹⁹ Winarno Surachman, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung, 1973, hlm. 27

1.9 Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan kedudukan Tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam Kerangka Hukum Nasional dan Undang-Undang Keistimewaan DIY diantaranya adalah:

Tabel 1 Orisinalitas Penelitian

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
1	Eksistensi Tanah <i>Sultanaat Grond</i> dalam Hukum Tanah Nasional	Layla Izza Rufaida Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta tahun 2012	Penelitian/Tesis ini menyatakan secara substantif bahwa eksistensi <i>Sultanaat Grond</i> dalam hukum tanah nasional secara tegas belum eksis walaupun dalam hukum adat tanah <i>Sultanaat Grond</i> eksistensinya masih diakui masyarakat. Pengelolaan tanah <i>Sultanaat Grond</i> di DIY di kelola oleh pihak keratin (paniti kismo) berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950. Pemberian hak atas tanah <i>Sultanaat Grond</i> dibuktikan dengan surat	Penelitian ini lebih kepada bagaimana konsep kepemilikan dan penguasaan tanah <i>Sultanaat Grond</i> (SG) dan <i>Paku Alamanaat Grond</i> (PAG) di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian bagaimana implementasi keistimewaan kebijakan di sektor pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia serta bagaimana REKONSTRUKSI KEPEMILIKAN TANAH <i>SULTANAAT GROND</i> (SG)

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
			<p>kekancangan yang diterbitkan oleh pihak Keraton.</p>	<p>DAN <i>PAKU ALAMANAAT GROND</i> (PAG) DALAM KERANGKA KEISTIMEWAAN DIY YANG BERKEADILAN DAN BERKEMANFAATAN.</p>
2	<p>Kebijakan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p>Made Wire Darme Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2016</p>	<p>Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Implementasi Keistimewaan Kebijakan di Sektor Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta mengetahui Faktor-faktor yang menghambat kebijakan pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Solusinya.</p>	<p>Penelitian ini berusaha untuk mengetahui konsep kepemilikan dan penguasaan tanah <i>Sultanaat Grond</i> (SG) dan <i>Paku Alamanaat Grond</i> (PAG) di Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengetahui implementasi keistimewaan kebijakan di sektor pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia serta mengetahui REKONSTRUKSI KEPEMILIKAN TANAH <i>SULTANAAT GROND</i> (SG) DAN <i>PAKU ALAMANAAT GROND</i> (PAG) DALAM</p>

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
				KERANGKA KEISTIMEWAAN DIY YANG BERKEADILAN DAN BERKEMANFAATAN.

1.10 Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:

Paparan substansi pada BAB I, adalah Pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi yang terdiri dari Kegunaan Teoritis dan Kegunaan Praktis, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Konsep yang terdiri dari Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*, Teori Kepastian Hukum, Teori Kemanfaatan Hukum, Teori Politik Hukum dan Sistem Hukum sebagai *Middle Theory*, Teori *Domein* sebagai *Applied Theory*. Kerangka Pemikiran serta Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Disertasi.

Pada BAB II, Tinjauan Pustaka berisikan mengenai tinjauan kewenangan daerah otonom dalam lingkup negara hukum, tinjauan politik hukum hak menguasai tanah oleh kolonial, politik hukum hak menguasai tanah oleh raja, politik hukum hak menguasai tanah oleh negara, hukum tanah, hak atas tanah,

tinjauan *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG).

Uraian BAB III, berisikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka hukum yang berkeadilan di DIY. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB III ini merupakan jawaban dari permasalahan pertama dalam disertasi ini.

Materi pada BAB IV, memaparkan tentang kelemahan-kelemahan kepemilikan tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) dalam kerangka kepastian hukum nasional dan Undang-Undang Keistimewaan DIY. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB IV ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua dalam disertasi ini.

Adapun BAB V, berisikan kondisi seharusnya mengenai tata kelola tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) yang berkeadilan dan berkemanfaatan bagi masyarakat DIY.

Terakhir, BAB VI Penutup, berisikan kesimpulan dan saran-saran (rekomendasi). Kesimpulan penelitian pada intinya merupakan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya.